COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

ANNUAL REPORT 1990

PART I CHAPTER 2

Regulations: At Last, the First Draft — When the Next?

EXTRACT

91-06429/

For additional copies, write to the Communications Branch, Office of the Commissioner of Official Languages, Ottawa, Canada K1A 0T8, or telephone (613) 995-0826. Collect calls are accepted.

Complaints line for residents of the National Capital Region:
Tel.: (613) 992-LANG (992-5264)

The Office of the Commissioner of Official Languages has regional offices in the following cities:

Office of the Commissioner
of Official Languages
Atlantic Region
Heritage Court
95 Foundry Street, Room 303,
Moncton, New Brunswick
E1C 5H7

Tel.: (506) 851-7047
1-800-561-7109

Office of the Commissioner
of Official Languages
Manitoba and Saskatchewan Region
Centre-Ville Building
131 Provencher Boulevard, Room 200,
St. Boniface, Manitoba
R2H 0G2

Tel.: (204) 983-2111
1-800-665-8731

Office of the Commissioner
of Official Languages
Quebec Region
1179 Bleury Street, Room 401,
Montreal, Quebec
H3B 3H9

Tel.: (514) 283-4997
1-800-363-0628

Office of the Commissioner
of Official Languages
Alberta, B.C., N.W.T. and Yukon Region
Liberty Building
10506 Jasper Avenue, Room 1100-A,
Edmonton, Alberta
T5J 2W9

Tel.: (403) 495-3111
1-800-661-3642

Office of the Commissioner
of Official Languages
Ontario Region
1 Dundas Street West, Room 2410,
P.O. Box 24
Toronto, Ontario
M5G 1Z3

Tel.: (416) 973-1903
1-800-387-0635

The Commissioner also has part-time liaison officers in several locations across Canada. To find out if there is one in your area, please call your regional office.

©Minister of Supply and Services Canada 1991

2. Regulations: At Last, the First Draft — When the Next?

At long last in the fall the first draft regulations under the Official Languages Act were tabled in Parliament. These regulations are also the most urgent since they deal with communications with and services to the public. The Act specifically provides for eight instances in which its implementation "may" give rise to regulations: agreements and treaties (Section 10); judicial proceedings (Section 17); health, safety and security (Section 26); communications and services (Section 32); measures to actively foster communications and services (Section 33): language of work (Section 38); equitable participation (Section 40); and other regulatory measures (Section 93). In our view such regulations "should" be promulgated in every instance in which they can contribute to effective implementation of the Act, particularly in light of the commitments made in the Preamble.

Background

Development of the regulations on communications and services began quite soon after adoption of the Act in July 1988 but initial consultations between the Treasury Board Secretariat and the Commissioner and minority official language associations took place only in the summer of 1989. There then passed several months characterized more by government hesitation — probably because of the Meech Lake Accord debate — than by finalization of the draft regulations. During this long period of shilly-shallying the Commissioner, in public statements, correspondence, private discussions and, especially, in appearances before the Standing Joint Committee on Official Languages, repeatedly emphasized and illustrated the extent to which the absence of regulations was harmful not only to areas requiring regulation but to language reform in general. This period was also marked by interventions from minority associations, which pressed the government to act without delay. On June 14, 1990, the Standing Joint Committee presented a *unanimous* report to Parliament strongly urging the government to table the draft regulations before Parliament as soon as possible.

Special report

Since nothing was happening and the Commissioner could not even obtain assurances from the highest government authorities that action would be taken before the end of 1990, he made use of an exceptional power and submitted a

special report to Parliament on October 25. The Commissioner thereby sought to emphasize that it was unacceptable that many Canadians were suffering serious prejudice as a result of the absence of regulations more than two years after proclamation of the Act. The report cited the principal occasions in previous months on which the then President of Treasury Board and the Prime Minister had made commitments — sometimes even in the House of Commons — to table the regulations. He also drew attention to some of the consequences of a lack of regulations: non-respect of the fundamental rights recognized in the Canadian Charter of Rights and Freedoms; weakening of public confidence in the fundamental principle of linguistic duality; encouragement of federal institutions to do nothing and take a wait-and-see approach; inequalities between institutions; the increased number of complaints; continuing inequities resulting from the lack of directives or their non-conformity with the Act; and so on.

Draft regulations

On November 8, a few days after the tabling of this special report and almost two and a half years after adoption of the Act, the new Treasury Board President, Gilles Loiselle, presided over the birth of the proposed regulations on communications with and services to the public. "New things are made familiar, and familiar things are made new." Alexander Pope's words were no doubt echoed by many whose relief after so long a wait was matched only by their satisfaction with the general thrust of the draft regulations.

The first reactions of the Commissioner and other major participants were generally positive. The Commissioner described the draft regulations as *equitable*, noting that both linguistic majorities would benefit from identical treatment and both minorities would have access to the same services in the same circumstances. He also found them *reasonable* given the significant demand criterion recognized in both the Charter and the Act. The Commissioner's November 8 press release indicated that he would suggest some improvements when he appeared before the committee responsible for studying the draft regulations.

The criterion used in the draft regulations to define "significant demand" — a criterion required by the Act to determine the circumstances in which minority language services are to be available from federal offices — is above all, and quite rightly, *demographic* in nature. Apart from a few specific situations in which it will have to be measured, demand is most often evaluated in terms of the numerical weight of the linguistic minorities (Francophones outside Quebec, Anglophones in Quebec). The size of these communities is measured by a formula, developed by Statistics Canada, which combines mother tongue with home language according to their respective importance, priority being given to mother tongue. For the provincial majorities, service is guaranteed at all times.

The regulations contain a *sliding scale* of services according to the relative or absolute size of the minorities and their location. In cities with more than 100,000 inhabitants (census metropolitan areas) and having a minority of at least

5,000 persons (e.g., Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg or Vancouver) each institution is to provide its services in both languages in a number of offices "at least" proportional to the minority population. When the minority population is under 5,000 (e.g., in St. John's, Trois-Rivières, London or Regina) the following key services are offered under the same calculation: income security (pensions, family allowances, old age security), post offices, employment centres, taxation and those of the Department of the Secretary of State.

In small towns and rural areas where the minority is greater than 500 persons and represents at least 5% of the population (e.g., Lachute or North Bay) the services of all local federal institutions are also offered according to the proportionality rule. When the absolute or relative size of the minority drops — in areas with fewer than 500 persons and more than 5% of the population, or more than 500 persons and less than 5% of the population (e.g., Maniwaki or Red Deer) — the above-mentioned key services, as well as those of the RCMP, are to be provided. In other cases any real and verifiable demand in the minority language that exceeds 5% will be considered significant.

These general rules are accompanied by specific ones which provide for bilingual services to the *travelling public* when their absolute number implies significant demand, this being the case especially for airports handling more than one million passengers a year, railway stations and ferry terminals handling more than 100,000 passengers a year, air and rail routes which start or end in Ontario, Quebec and New Brunswick, road entry points into Canada in these three provinces which handle more than 500,000 persons a year and the major point of entry, other than an airport, in the other provinces. The same applies in all circumstances where demand in the minority language is above 5%.

The draft regulations also provide for circumstances in which the *nature* of the service justifies that it be provided in both languages: designated clientele, posts abroad, situations involving the health, safety and security of the public, services in national parks and Territories, ship-to-shore communications, air traffic and marine traffic control, major exhibitions and games, and computerized and long-distance services.

Lastly, provision is made for a one-year period prior to the coming into force of most of these regulations. A text of the draft regulations is available from the Official Languages Branch, Treasury Board Secretariat.

Adoption process

In accordance with the Act the proposed draft regulations were tabled in the House of Commons. Thirty sitting days must pass before they can be published in Part I of the *Canada Gazette*. Interested parties then have 30 additional sitting days (this time, of the House of Commons and the Senate) to make representations to the President of the Treasury Board. Following this process, and once any amendments have been made, the regulations are published in Part II of the

Canada Gazette on behalf of the Governor in Council. In present circumstances publication could hardly take place prior to the fall of 1991 and the regulations are not likely to come into force until the fall of 1992.

Study of draft regulations by the Standing Joint Committee

The draft regulations were referred by the House of Commons to the Standing Joint Committee on Official Languages which, in a first round of hearings in December, heard from the President of the Treasury Board, the Commissioner and representatives of the English and French minorities most directly affected.

The Committee first heard testimony from Treasury Board President Gilles Loiselle, who presented the principles of the draft regulations, explained the rules and outlined some of their applications.

The Commissioner was invited to give his comments on December 5. He repeated his general agreement with the content of the draft regulations and emphasized that the text would, in his view, likely allow for a methodical implementation of the Act provided there was a systematic application of active offer. Without that, there would be no real choice of language for the minority public. In the interests of consistency, equity and conformity with the spirit of the Act, he made a number of suggestions, the major ones being:

- in census metropolitan areas with a minority population of over 5,000 persons the proportionality rule should be re-examined on a case-by-case basis in order to have each office respect the Charter and the Act, and the choice of offices and service modalities should be made in close consultation with the minority community;

- the criteria proposed for the definition of "significant demand", which is based in many cases on the minority population as a percentage of the total population, establishes unjustified differences between minority communities of equivalent size; only indicators based on absolute numbers should be used;

- the range of key services should be extended to institutions which, depending on the region, are of particular importance to minority community development;

- in the case of services to the travelling public the criterion for measuring demand should take into account the presence of significant numbers of foreigners; the rules should also specifically name Ontario, Quebec and New Brunswick.

Parallel to these recommendations on the regulations themselves, the Commissioner asked the Committee to invite the Treasury Board to issue, without delay, the directives required under the Act and to ask the Governor in Council to pre-

sent the rest of the regulations as soon as possible in 1991 so that they will come into effect no later than five years after adoption of the Act.

All present were taken aback by Gilles Loiselle's statement to the Committee to the effect that "we are not planning to propose regulations on these matters [language of work] in the near future because, in our view, they are not required."

The Commissioner reminded the Committee of the many reasons that make regulations indispensable for full implementation of the Act, particularly with regard to language of work and equitable participation. One cannot emphasize too strongly that:

- regulations have a quasi-judicial status, whereas directives do not;
- directives in most cases were addressed to departments, whereas the Act applies equally to Crown corporations;
- in the past 20 years directives alone have not succeeded in attaining the objective of equality for both languages as specified in the Act;
- regulations would enable the government to define its expectations for equitable participation;
- regulations would define the linguistic regime in the workplace: supervision, communications, services to employees, documentation and any other factor likely to constitute a workplace conducive to the use of both languages;
- even more important, the government's refusal to table other regulations could be viewed as a sign that it lacks confidence in Canada's linguistic future.

The Committee then heard testimony from representatives of minority associations: Alliance Quebec, the Association de la presse francophone, the Association of Quebec Regional Media and the Fédération des francophones hors Québec. Generally speaking, these spokespersons said they agreed with the government's proposals and the Commissioner's suggestions. In their remarks, they also noted that:

- some criteria based on percentages are the source of inequalities; in particular, demand on the part of a minority group should not be evaluated until service has been actively offered for a reasonable period; Alliance Quebec recommended that the percentage criterion for demand be eliminated or at least reviewed so that it applies to communications but not to services;
- the government should find a way of taking into consideration the *vitality* of minority communities, a necessary complement to numerical criteria; the

Act provides for measures designed to "to foster actively communications and services", an element closely related to the concept of "vitality";

- this vitality is found, for instance, in the publication of weekly newspapers whose presence is important, particularly in a period of reduced CBC French-language regional programming; the minority press also represents an essential type of active offer of government services;

- mechanisms are required to specify the language rights of Canadians in concrete terms and to ensure the introduction of active offer;

- the method of calculating census estimates should be made more precise to better reflect the realities of minority populations; the Fédération des francophones hors Québec recommended that the 5,000 person norm should be adjusted to 3,000 and that of 500 to 300 if the figures used remain those of Method I;

- services to the travelling public should be offered on all routes;

- New Brunswick, which has recognized the equality of status of its two official language communities, should be given a distinct status.

Judging from the interventions of its members the Committee appeared satisfied with the quality of proposals from the various associations and with the fact that these groups shared the same views.

The Commissioner intervened after this first round of testimony to present a synthesis of the briefs and discussions. Recalling his major recommendations, he noted the convergence of opinion on fundamental principles and the harmony of viewpoints in the quest for greater linguistic equity.

Before preparing its report to Parliament the Standing Joint Committee heard testimony in the early weeks of 1991 from senior officials of nine federal institutions, lobby groups and Public Service unions.

As noted by some members of the Committee, we cannot insist too strongly on the importance attached by Parliament to regulations under the Act and the harm that their absence is causing to the Canadian public and to federal employees. Since the first regulations will not come into effect until one year after their adoption, it is essential in the interim that the government establish information programs and present the other draft regulations. In so doing it will reaffirm its confidence in the fundamental principle of Canada's linguistic duality, a confirmation made all the more important by the increasing uncertainty over the constitutional evolution of Canada.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

RAPPORT ANNUEL 1990

PARTIE I CHAPITRE 2

La réglementation de la Loi : enfin un premier avant-projet, à quand le prochain ?

TIRÉ À PART

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, écrivez à la Direction des communications, Commissariat aux langues officielles, Ottawa, Canada K1A 0T8, ou encore téléphonez à frais virés au (613) 995-0826.

Les résidents de la région de la capitale nationale peuvent déposer leur plainte en téléphonant au (613) 992-LANG (992-5264).

Le Commissariat aux langues officielles a aussi des bureaux régionaux dans les villes suivantes :

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Atlantique
Place Héritage
95, rue Foundry, pièce 303
Moncton (Nouveau-Brunswick)
E1C 5H7

Tél. : (506) 851-7047
1-800-561-7109

Commissariat aux langues officielles
Région du Québec
1179, rue Bleury, pièce 401
Montréal (Québec)
H3B 3H9

Tél. : (514) 283-4997
1-800-363-0628

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Ontario
1, rue Dundas ouest, pièce 2410
C. P. 24
Toronto (Ontario)
M5G 1Z3

Tél. : (416) 973-1903
1-800-387-0635

Commissariat aux langues officielles
Région du Manitoba et de la Saskatchewan
Édifice Centre-Ville
131, boulevard Provencher, pièce 200
Saint-Boniface (Manitoba)
R2H 0G2

Tél. : (204) 983-2111
1-800-665-8731

Commissariat aux langues officielles
Région de l'Alberta, de la C.-B., des T. N.-O. et du Yukon
Édifice Liberty
10506, avenue Jasper, pièce 1100-A
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9

Tél. : (403) 495-3111
1-800-661-3642

Le Commissaire est également représenté par des agents de liaison à temps partiel dans plusieurs localités du Canada. Pour savoir si un agent est en poste dans votre région, téléphonez au bureau régional.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

2. La réglementation de la Loi : enfin un premier avant-projet, à quand le prochain ?

L'automne 1990 aura finalement été marqué par le dépôt au Parlement du premier avant-projet de règlement afférent à la *Loi sur les langues officielles de 1988*, le plus urgent, soit celui sur les communications avec le public et la prestation de services. Le législateur a en effet spécifiquement prévu dans la Loi huit cas où sa mise en œuvre « peut » donner lieu à des règlements : conclusion d'accords et de traités (article 10), procédures judiciaires (article 17), santé et sécurité (article 26), communications et services (article 32), mesures d'incitation (article 33), langue de travail (article 38), participation équitable (article 40) et autres mesures réglementaires (article 93). À notre avis, de tels règlements « doivent » être promulgués, dans tous les cas où ils peuvent contribuer à l'efficacité de la mise en œuvre de la Loi, compte tenu en particulier des engagements souscrits dans le préambule.

Genèse

L'élaboration du règlement sur les communications et les services commença assez rapidement après l'adoption de la Loi en juillet 1988, mais les premières consultations du Secrétariat du Conseil du Trésor avec le Commissaire et les associations de langue officielle minoritaires n'eurent lieu qu'à l'été 1989. Des mois s'écoulèrent ensuite, davantage marqués par les hésitations du gouvernement — sans doute liées au débat sur l'Accord du lac Meech — que consacrés aux mises au point finales de l'avant-projet de règlement. Pendant cette longue période d'atermoiements, le Commissaire, dans ses interventions publiques tout autant que dans sa correspondance, dans ses discussions privées et plus encore dans ses interventions auprès du Comité mixte parlementaire, ne cessa de souligner et d'illustrer à quel point l'absence de règlements était nuisible, non seulement aux domaines qui devaient être réglementés, mais à l'ensemble de la réforme du régime linguistique. Cette période d'attente fut également marquée par les interventions des associations minoritaires qui incitèrent le gouvernement à agir sans tarder. Le 14 juin 1990, le Comité mixte permanent des langues officielles présenta un rapport *unanime* au Parlement, demandant « instamment au gouvernement de soumettre au Parlement l'avant-projet de réglementation dans les plus brefs délais ».

Rapport spécial

Comme rien ne se passait et que le Commissaire ne pouvait même pas obtenir des plus hautes instances gouvernementales l'assurance que l'on agirait avant la fin de 1990, il usa d'un recours exceptionnel et soumit un rapport spécial au Parlement le 25 octobre dernier. En utilisant ce moyen, le Commissaire désirait souligner qu'il était inadmissible que de nombreux Canadiens subissent un sérieux préjudice en raison de l'absence de règlements et ce, plus de deux années après la promulgation de la Loi. Ce rapport citait les principales occasions où le président du Conseil du Trésor d'alors et le premier ministre s'étaient engagés — quelquefois devant la Chambre des communes même — à présenter la réglementation des mois auparavant. Il rappelait certaines des conséquences de l'absence de règlements : non-respect des droits fondamentaux reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, affaiblissement de la confiance du public dans le principe fondamental de la dualité linguistique, encouragement des organismes fédéraux à l'attentisme et à la stagnation, inégalités d'une institution à l'autre, augmentation du nombre de plaintes, maintien de l'inéquité découlant de l'absence de directives ou de leur non-conformité à la Loi, etc.

L'avant-projet de règlement

Quelques jours après le dépôt de ce rapport spécial, soit le 8 novembre, et près de deux ans et demi après l'adoption de la Loi, le nouveau président du Conseil du Trésor, M. Gilles Loiselle, présidait à l'enfantement de l'avant-projet de règlement sur les communications avec le public et la prestation de services. « Lorsque l'enfant paraît, le cercle de famille applaudit à grands cris. » La prédiction de Victor Hugo se réalisa, tout autant par soulagement après une aussi longue attente, que par une satisfaction devant les lignes de force de l'avant-projet.

Les premières réactions, tant du Commissaire que des principaux participants, furent donc généralement positives. Le Commissaire qualifia cet avant-projet d'*équitable*, estimant que les deux majorités linguistiques bénéficieraient d'un traitement identique et que les deux minorités auraient accès aux mêmes services dans les mêmes circonstances. Il le jugea également *raisonnable*, compte tenu du critère de demande importante reconnu dans la *Charte* et dans la Loi. Le communiqué publié le 8 novembre indiquait que le Commissaire suggérerait certaines améliorations, au moment de sa comparution devant le Comité chargé d'étudier l'avant-projet.

Le critère retenu dans l'avant-projet pour définir la « demande importante », exigé par la Loi pour l'obtention de services dans la langue minoritaire de la part des bureaux d'institutions fédérales, est avant tout, comme il se doit, d'ordre *démographique*. En effet, à part quelques situations particulières où elle devra être mesurée, la demande est le plus souvent évaluée selon le poids numérique des minorités linguistiques (francophones hors Québec, anglophones au Québec). L'importance de ces communautés est mesurée par une formule mise au point par Statistique Canada, qui combine la langue maternelle et la langue parlée à la maison, selon leur importance respective, tout en donnant la priorité à la langue maternelle. Pour les majorités provinciales, le service est toujours garanti.

Une *échelle variable* de services est prévue selon l'importance relative ou absolue des minorités et leur emplacement. Ainsi, dans les villes de plus de 100 000 habitants (les régions métropolitaines de recensement) ayant une minorité d'au moins 5 000 personnes (par exemple, Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Vancouver), chaque organisme fournit ses services dans les deux langues dans un nombre de bureaux *au moins* proportionnel à la population minoritaire. Lorsque la population minoritaire est inférieure à 5 000 (par exemple, à Saint-Jean (Terre-Neuve), à Trois-Rivières, à London, à Regina), on offre les services clés suivants, selon le même calcul : Sécurité du revenu (pensions, allocations familiales, sécurité de la vieillesse), Postes, Centres d'emploi, Impôt et Secrétariat d'État.

Dans les petites villes et les régions rurales dont la minorité est supérieure à 500 personnes, représentant au moins 5 p. 100 de la population (par exemple, Lachute au Québec, North Bay en Ontario), les services de toutes les institutions fédérales locales sont également offerts selon la règle de proportionnalité. Lorsque l'importance absolue et relative de la minorité baisse — dans les zones de moins de 500 personnes et de plus de 5 p. 100 de la population ou de plus de 500 personnes et de moins de 5 p. 100 de la population (par exemple, Maniwaki au Québec, Red Deer en Alberta) — les services clés susmentionnés sont alors offerts ainsi que ceux de la GRC. Dans les autres cas, toute demande réelle et contrôlée dans la langue minoritaire supérieure à 5 p. 100 sera jugée importante.

Ces règles générales sont accompagnées de règles particulières. Ces dernières prévoient la prestation de services bilingues aux *voyageurs*. Il en sera de même lorsque leur nombre absolu laisse supposer une demande importante, comme c'est le cas notamment des aéroports de plus de un million de passagers, des gares et trajets maritimes de plus de 100 000 passagers, des trajets aériens et ferroviaires dont la tête de ligne et le terminus sont situés en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick, des postes frontières routiers de ces trois provinces où passent plus de 500 000 personnes, et le plus important poste frontière des autres provinces (sauf dans un aéroport). Il en est de même dans toute circonstance où la demande dans la langue minoritaire est supérieure à 5 p. 100.

L'avant-projet de règlement a également prévu des circonstances où la *nature* du service justifie que celui-ci soit fourni dans les deux langues : clientèles identifiées, missions à l'étranger, situations où la santé et la sécurité du public est en jeu, services dans les parcs nationaux et les Territoires, communications navire-terre, contrôle de la circulation aérienne et maritime, expositions ou jeux d'envergure, services informatisés ou à distance.

Finalement, un délai d'un an est prévu avant l'entrée en vigueur de la plupart des clauses du règlement. On peut se procurer le texte de l'avant-projet auprès de la Direction des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Processus d'adoption

Conformément à la Loi, l'avant-projet a été déposé à la Chambre des communes. Trente jours de séance de la Chambre doivent s'écouler avant qu'il ne puisse être publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Les intéressés disposent alors de trente autres jours de séance (de la Chambre et du Sénat, cette fois) pour formuler leurs observations au président du Conseil du Trésor. À la suite de ce processus et une fois d'éventuelles modifications apportées, le règlement est publié dans la Partie II de la *Gazette* au nom du gouverneur en conseil. Dans les circonstances actuelles, la publication pourrait n'avoir lieu qu'à l'automne 1991 et l'entrée en vigueur qu'à l'automne 1992.

Étude de l'avant-projet par le Comité mixte

L'avant-projet fut référé par la Chambre au Comité mixte permanent des langues officielles qui, lors d'une première ronde de témoignages en décembre, entendit le président du Conseil du Trésor, le Commissaire, ainsi que des représentants des minorités de langue officielle les plus touchées par le règlement, tant du côté francophone qu'anglophone.

Le Comité entendit tout d'abord le témoignage du président du Conseil du Trésor, M. Gilles Loiselle, qui présenta les principes de l'avant-projet, en explicita les règles et signala certaines de leurs applications.

Le Commissaire fut invité à commenter l'avant-projet, le 5 décembre. Il rappela son accord, en règle générale, et souligna que le texte lui semblait susceptible de permettre une mise en œuvre méthodique des dispositions de la Loi, à condition que l'on applique de façon systématique la pratique de l'offre active, sans laquelle il ne saurait exister de véritable choix linguistique pour la clientèle minoritaire. C'est dans un esprit d'équité, de conformité avec l'esprit de la Loi et de cohérence qu'il proposa un certain nombre de suggestions. En voici les principales :

- dans les régions métropolitaines de recensement ayant une population minoritaire de plus de 5 000 personnes, la règle de proportionnalité devrait être réexaminée cas par cas afin de respecter à chaque bureau les clauses de la *Charte* et de la Loi, et le choix des bureaux et des modalités de services doivent se faire en consultation étroite avec la clientèle minoritaire;

- le critère proposé pour définir la « demande importante », reposant dans un grand nombre de cas sur le pourcentage de la population minoritaire par rapport à la population totale, établit des différences injustifiées entre des collectivités minoritaires de taille équivalente; seuls des indicateurs fondés sur des nombres absolus devraient donc être retenus;

- la gamme des services clés devrait être étendue aux organismes qui présentent, selon les régions, un intérêt particulier pour le développement des communautés minoritaires;

- pour les services aux voyageurs, le critère pour mesurer la demande devrait tenir compte de la forte présence d'étrangers, et les règles devraient reconnaître nommément les provinces de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick.

Parallèlement à ces recommandations portant sur le règlement même, le Commissaire demanda au Comité, d'une part, d'inviter le Conseil du Trésor à émettre sans tarder des directives nécessaires aux termes de la Loi et, d'autre part, d'inviter le gouverneur en conseil à présenter le reste de la réglementation le plus tôt possible au cours de l'année 1991, afin qu'elle entre en vigueur au plus tard cinq ans après l'adoption de la Loi.

Tous les intéressés ont été surpris au plus haut point par la déclaration de M. Gilles Loiselle, faite devant le Comité, selon laquelle le gouvernement n'avait pas « l'intention de déposer un règlement dans [le] domaine [de la langue de travail] prochainement, car [...] il n'est pas nécessaire d'en avoir ».

Le Commissaire rappela les nombreuses raisons qui rendent les règlements indispensables à une pleine mise en œuvre de la Loi, en particulier dans le domaine de la langue de travail et de la participation équitable. À cet égard, on ne saurait trop insister sur le fait que :

- les règlements ont un statut quasi juridique que n'ont pas les directives;

- les directives, dans la plupart des cas, s'adressaient surtout aux ministères, alors que la Loi s'applique également aux sociétés d'État;

- les simples directives n'ont pas réussi, en quelque vingt ans, à atteindre l'objectif d'égalité des deux langues visé par la Loi;

- les règlements permettraient de préciser les attentes du gouvernement en matière de participation équitable;

- les règlements définiraient le régime linguistique en milieu de travail : surveillance, communications, services aux employés, documentation, ainsi que tout autre élément susceptible de constituer un cadre de travail propice à l'utilisation des deux langues;

- et plus encore, le refus du gouvernement de déposer d'autres règlements pourrait être considéré comme un signe de son manque de confiance dans l'avenir linguistique du pays.

Le Comité mixte entendit ensuite les témoignages des représentants des associations minoritaires : Alliance-Québec, l'Association de la presse francophone, l'Association des médias régionaux du Québec et la Fédération des francophones

hors Québec. En règle générale, ces porte-parole se dirent d'accord avec la proposition du gouvernement et avec les suggestions du Commissaire. En présentant leurs remarques, ils soulignèrent également que :

- des critères fondés sur des pourcentages sont source d'inégalités — en particulier, la demande de la part du groupe minoritaire ne saurait être évaluée sans qu'on ait prévu une période raisonnable d'offre active. Alliance-Québec recommande que le critère du pourcentage de la demande soit éliminé ou à tout le moins revu, afin de s'appliquer aux communications et non aux services;

- le gouvernement doit trouver un moyen de tenir compte de la *vitalité* des communautés minoritaires, complément nécessaire des critères numériques. La Loi a d'ailleurs prévu des mesures réglementaires d'incitation, qui rejoignent ce concept de vitalité;

- cette vitalité se manifeste, par exemple, par la publication d'hebdomadaires dont la présence est importante, surtout à une période où la programmation régionale de Radio-Canada est réduite. La presse minoritaire représente également une forme essentielle d'offre active des services gouvernementaux;

- des mécanismes sont nécessaires pour préciser concrètement les droits linguistiques des Canadiens et pour assurer la mise en place de l'offre active;

- le calcul des estimations du recensement doit être précisé afin de mieux tenir compte de la population minoritaire — la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) recommande d'ajuster la norme de 5 000 personnes à 3 000 et celle de 500 à 300, si les chiffres utilisés demeurent ceux de la méthode I;

- les services aux voyageurs doivent être offerts sur tous les trajets;

- le Nouveau-Brunswick, qui a reconnu l'égalité de statut de ses deux communautés linguistiques, devrait se voir accorder un statut distinct.

Si l'on en juge par les interventions de ses membres, le Comité a semblé satisfait de la qualité des propositions des différentes associations, ainsi que de leur communauté de vues.

Le Commissaire intervint après cette première ronde de témoignages, afin de présenter une synthèse des mémoires et des discussions. En rappelant ses principales recommandations, il nota la convergence des opinions sur les principes fondamentaux et l'harmonie des points de vue dans la recherche d'une plus grande équité linguistique.

Avant d'entreprendre la rédaction de son rapport au Parlement, le Comité mixte a entendu au début de 1991, les témoignages de la haute direction de neuf organismes fédéraux, de groupes de pression et de syndicats de fonctionnaires.

En conclusion, on se saurait trop insister, à l'instar de certains membres du Comité, sur l'importance accordée par le législateur à la réglementation et le tort que son absence cause au public canadien et aux employés fédéraux. Aussi est-il essentiel, le premier règlement ne devant entrer en vigueur qu'un an après son adoption, que le gouvernement mette sur pied entre-temps les programmes d'information nécessaires et présente les autres avant-projets de règlements attendus, afin de réaffirmer sa confiance dans le principe fondamental de la dualité linguistique canadienne, confirmation d'autant plus importante que l'évolution constitutionnelle du pays est à un stade plus incertain.